Asche, H. (2009). Die SADC? Welche SADC? Afrikanische Regionalgemeinschaften im Übergang.
In: Entwicklung als Beruf. T. Hanf, H. N. Weiler and H. Dickow (Hg.). Baden-Baden, Nomos.

Die SADC ? Welche SADC ?
Afrikanische Regionalgemeinschaften im Übergang

HELMUT ASCHE

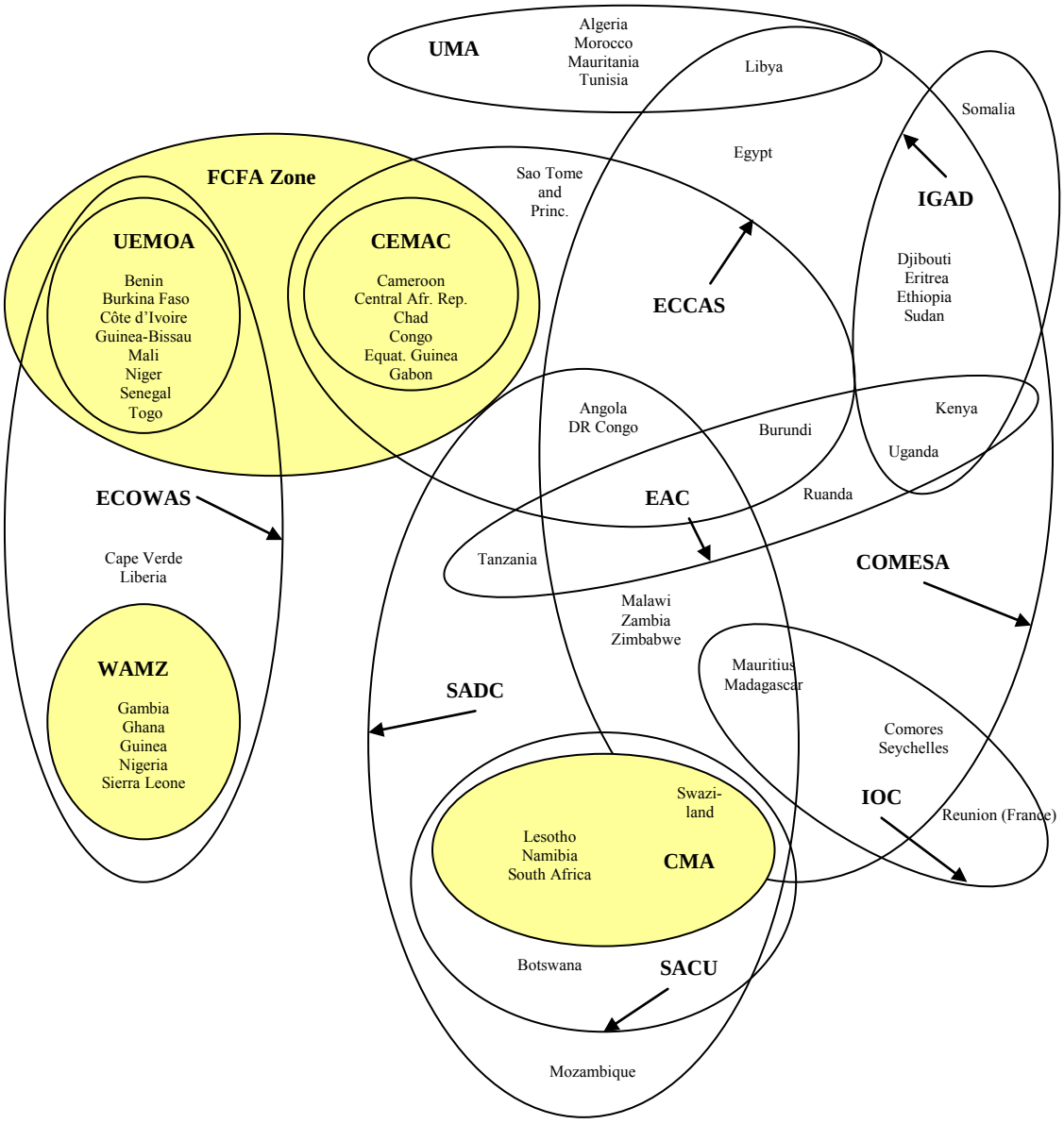
Die Internationale Entwicklungszusammenarbeit hat, wie wir wissen, ihre Wellen und Moden. So wie die Förderung von Good Governance, Armutsstrategien und Privatsektor oder die Vergabe von Programm- und Budgethilfen Zyklen folgt, so haben sich die afrikanischen Staaten und ihre Partner im Westen seit dem Beginn der 1990er Jahre verstärkt auf die Fahnen geschrieben, regionale Gemeinschaften in Afrika zu fördern. In kontinentaleuropäischer Sicht ist das die logische Übertragung der positiven Erfahrungen mit dem Integrationsprozess in der Europäischen Union. Breiter gefasst schreibt sich diese Förderung harmonisch in eine weltweite Strömung ein, die landläufig als Neuer Regionalismus bezeichnet wird. Definitionen des *New Regionalism* sind allerdings ebenso vielfältig wie das Phänomen selbst; besonders die politikwissenschaftlichen Deutungsversuche im Rahmen der IB-Literatur (Internationale Beziehungen) und die volkswirtschaftlichen streuen erheblich.

Gegenwärtig steht die Stärkung regionaler Integration als deklariertes Ziel ganz obenan in der Afrikastrategie der Europäischen Union und konkreter in den Verhandlungen über die *Economic Partnership Agreements* (EPA) der EU mit Staatengruppen in Afrika, Karibik und Pazifik. Als die EPA-Verhandlungen in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts ernsthaft begannen, hatten die Beteiligten allerdings Mühe, die geeigneten Ansprechpartner auf afrikanischer Seite zu finden. Was ist der Grund für dieses Problem? Er liegt in der Phänomenologie von Regionalintegration in Afrika. Die vielleicht bekannteste Graphik über die wirtschaftliche Landschaft Afrikas ist die sog. „*Spaghetti and rigatoni bowl*“ – in der Weltbank entstanden in Anlehnung an Darstellungen des indischen Handelstheoretikers Jagdish Bhagwati. Sie zeigt mehrere Dutzend heillos verknäulte und ineinander geschobene Regionalgemeinschaften – daher „Spaghetti und Rigatoni“ – und lässt beim uninformierten Betrachter unweigerlich große Zweifel an der Ernsthaftigkeit afrikanischer Integrationsbemühungen aufkommen. Die Karte afrikanischer Regionalintegration erscheint lachhaft. Wie kann man ein solches Durcheinander auch noch fördern wollen? Schauen wir näher hin. Die Graphik und ihre Legende enthielten schon bei Erstellung durch Schiff/Winters (2003:76) einige Fehler – fast unvermeidlich bei dem Durcheinander – und einige Mitgliedschaften haben sich seither wieder geändert, so dass auch aktualisierte Fassungen wie in UNCTAD 2007:99 nicht mehr korrekt sind. Wir präsentieren hier eine Neufassung (Graphik 1), die sich bereits auf die mutmaßlich bedeutendsten *Regional Economic Communities* (RECs) konzentriert.

Was sind die wesentlichen Charakteristika der kontinentalen Situation, die sich in diesem Bild ausdrückt? *Erstens* gibt es tatsächlich zahllose Überschneidungen, nur wenige Staaten gehören einer einzigen REC an. *Zweitens* ist die Situation einem steten

Wechsel von Mitgliedschaften unterworfen, der schon kurz nach der Unabhängigkeit der Mehrzahl der afrikanischen Staaten um 1960 einsetzte. Blickt man *drittens* unter die Oberfläche, so ist der Status der Regionalgemeinschaften oft schwer bestimmbar. Handelt es sich um Präferenz- oder Freihandelszonen, um Zollunionen oder einen Gemeinsamen Markt? Juristisch argumentierende Texte tendieren dazu, die formelle Beschlusslage *à la lettre* zu nehmen und mit der Umsetzung in nationales Recht etwa von einer tatsächlich existierenden Freihandelszone oder Zollunion auszugehen. Dass dies nicht nur wirtschaftlich, sondern auch rechtswissenschaftlich zweifelhaft ist, werden wir am Beispiel der SADC diskutieren.

Graphik 1: New Spaghetti and Rigatoni – Current REC configuration in Africa



Klar ist einzig der Status der Währungsgemeinschaften, die in der Graphik gelb unterlegt sind. Dabei sind eine Reihe von Beschränkungen zu erwähnen:

- Die Gemeinschaft des *Common Monetary Area* in Südafrika kennt noch verschiedene Währungen, die aber zu einem festen Satz konvertibel sind.
- Der Geltungsbereich des *Franc de la Communauté Financière Africaine* umfasst zwei getrennte Währungsunionen, deren Franc CFA nicht in der je anderen Union einsetzbar ist, aber in der Rückbindung an den Euro (656 FCFA) und den französischen *Trésor* nach den gleichen Prinzipien funktioniert.
- Die *West African Monetary Zone*, welche die UNCTAD 2007:99 in ihre REC-Graphik eingeführt hatte, hat bisher lediglich die gute Absicht, im Jahr 2009 als Gemeinschaftswährung den „Eco" einzuführen.

Die *East African Community* (EAC), die *Union Economique et Monétaire Ouest Africaine* (UEMOA) und die *Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale* (CEMAC) reklamieren, Zollunionen zu sein, was genauso fragwürdig ist wie für alle anderen RECs – bis auf die SACU –, die einen solchen Status formell beschlossen haben. Demgegenüber ergibt sich aus der Funktion des französischen Staates als letztem Garanten des FCFA eine Reihe von Gemeinschaftszielen, wie sie eher für eine der höchsten Stufen von Wirtschafts-Gemeinschaften in der Logik des sog. Linearen Modells charakteristisch sind (Inflations- und Budgetziele, Abgabenquoten etc.), während intraregionaler Freihandel noch nicht realisiert ist.

Viertens folgt aus der Statusunsicherheit und aus wirtschaftsstatistischen Problemen, dass es kein einfaches Maß für die Bedeutung einer Regionalgemeinschaft in Afrika gibt. Damit bleibt die graphische Abbildung letztlich arbiträr. Auch in unserer Darstellung sind nicht notwendigerweise die „wichtigsten" RECs abgebildet. Schon bei Schiff/Winters gerieten einige Gemeinschaften auf das Bild, die gar keine relevante Funktion haben, wie etwa die *Mano River Union* oder der *Conseil de l'Entente,* oder wie das *Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse en Savane et au Sahel* (CILSS) keinen regionalwirtschaftlichen Anspruch haben, wodurch die Graphik noch konfuser daherkam, als es der Realität entspricht. Tatsächlich stellen sich Regionalorganisationen in Afrika zunehmend bedeutsame Aufgaben des Ressourcenschutzes oder des grenzüberschreitenden Wasserressourcen-Managements. Auch die *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) hat relativ wichtige politische Aufgaben, aber wenig ökonomische Relevanz; einzig dass ohne sie Somalia gänzlich von der Landkarte regionaler Integration verschwinden würde.

Eine der großen RECs in Afrika nach Fläche und Mitgliederzahl ist die *Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale* (CEEAC, im Englischen: ECCAS), die auch in Graphik 1 figuriert. Sie umfasst die meisten Staaten dessen, was man heute unter Zentralafrika versteht (siehe Graphik 2). Als strategische Landbrücke zwischen West und Ost hätte sie potentiell eine wichtige Funktion in Afrika.

Das Problem mit der CEEAC ist, dass sie seit der entsprechenden Feststellung von Hofmeier (2001:114) immer noch nicht durch irgendeine relevante Aktion aufgefallen ist. Sie wird, nachdem Burundi und Ruanda der EAC beigetreten sind und Sao Tomé & Principe in den EPA-Verhandlungen der CEMAC-Gruppe zugeschlagen wurden, wirt-

Graphik 2: Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale

schaftlich endgültig bedeutungslos. Das hat, wenn man eine solche wichtige Entwick lung en passant bemerken will, die absehbare Konsequenz, dass sich die fragile regionalgemeinschaftliche Landbrücke zwischen West-/Zentral- und Ost-/Südafrika vollends auflöst – ein wirtschaftsgeographisches *missing middle*, das auch die ökonomische Desintegration des Kongo reflektiert. Die beiden Hälften des Kontinents treiben kaum Handel miteinander, und das drückt sich auf der Karte der Regionalintegration aus.

Unter Umständen ist die Liste fiktiver oder politisch nicht satisfaktionsfähiger Regional-Gemeinschaften länger. Jedenfalls musste dieser Eindruck entstehen, als alle vier Staatengruppen, mit denen die EU-Kommission ursprünglich EPAs verhandeln wollte, anders zugeschnitten wurden, als es de jure existierenden Regionalorganisationen entsprochen hätte. Besonders arg traf dies die COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*) und die SADC, die jeweils durchgeschnitten wurden in eine „ESA" und eine Rumpf-SADC, mit sieben Mitgliedern, zu der überdies Südafrika bis zum März 2007 nur als Beobachter zugelassen war.

Gegen den Eindruck heilloser Konfusion in Afrika ist nun festzuhalten, dass es ähnlich ausschauende Spaghetti-Graphiken auch für Asien und Lateinamerika gibt. Grundsätzlich können aus Sicht der handelsliberalen Schule der Ökonomie multiple und überlappende Präferenzzonen vollkommen rational sein. Jedes Land bemüht sich, sein Potenzial an Zollsenkungen möglichst vielen anderen (Gruppen) möglichst oft zu „verkaufen". Zu Zeiten des funktionierenden handelspolitischen Multilateralismus (also längstens bevor die Doha-Verhandlungen in die Krise gerieten) galt das als akzeptierte Ergänzung oder gar Antizipation multilateraler Zollsenkungen. Es handelt sich dann um offenen, additiven Regionalismus, der zu mehr und freierem Handel führen kann. Lediglich wenn es um Zollunionen geht, die per Definition nur eine einzige gemeinsame

Außenzoll-Tabelle haben können, werden die Überlappungen unhaltbar. Da die Zollunion EU ihre EPAs mit anderen Zollunionen unter den AKP-Staaten abschließen will, ergibt sich die Notwendigkeit eines Neuzuschnitts.

Das wirkliche afrikaspezifische Problem beginnt daher erst mit der Frage, ob die großen afrikanischen Regionalgemeinschaften wirklich handelsfördernd sind. Nein, das sind sie nicht, und das war auch gar nicht der Zweck, sagt Paul Collier und beginnt in „*The Bottom Billion*“ seine Fundamentalkritik an regionaler Wirtschaftsintegration in Afrika mit folgenden Worten:

> „So attractive were regional integration schemes that they proliferated. In fact, the world now has more regional trade schemes than countries, so some countries must be in many of them; the typical African country is in four arrangements, often incompatible ones. Why have they been so popular? Well, presidents could get in their jets, meet up with some of the neighbors and sign a trade protocol, set up a regional secretariat to which they appointed their friends, and fly out again, having garnered lots of publicity. Such schemes have not accomplished much, however.“ (Collier 2007: 164)

Afrikanische Regionalgemeinschaften waren und sind danach essentiell politische, nicht wirtschaftliche Projekte, und mit allen Problemen des Klientelismus und Nepotismus behaftet. Tatsächlich ist der (offizielle) intraregionale Handel auch nach eineinhalb Jahrzehnten des *new regionalism* gering, zum Teil verschwindend gering, geblieben und bietet damit das genaue Gegenbild zur Europäischen Gemeinschaft, in der die politische der wirtschaftlichen Integration gefolgt ist (siehe Tabelle). Er liegt im Schnitt deutlich unter 10% des gesamten Warenhandels der Mitgliedsländer.

Tabelle: Intraregionaler Warenhandel

	Year established	Merchandise exports within bloc (% of total bloc exports)								
		1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Economic and Monetary Community of Central African States (CEMAC)	1994	2.3	2.1	1.7	1.1	1.4	1.5	1.4	1.3	0.9
Economic Community of the Countries of the Great Lakes (CEPGL)	1976	0.5	0.5	0.8	0.8	0.8	0.9	1.2	1.2	1.3
Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)	1994	6.6	7.7	7.4	6.1	7.9	7.4	7.4	6.8	5.9
Cross-Border Initiative (CBI)	1992	10.3	11.9	12.1	11.8	11.5	14.5	13.0	13.8	14.0
East African Community (EAC)	1996	13.4	17.4	14.4	20.5	21.4	19.3	18.2	16.6	15.0
Economic Community of Central African States (ECCAS)	1983	1.4	1.5	1.3	1.1	1.3	1.1	1.0	0.9	0.6
Economic Community of West African States (ECOWAS)	1975	7.9	9.0	10.4	7.9	8.5	10.9	8.6	9.4	9.5
Indian Ocean Commission (IOC)	1984	4.1	6.0	4.8	4.4	5.6	4.3	6.2	4.3	4.6
Mano River Union (MRU)	1973	0.0	0.1	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3
Southern African Development Community (SADC)	1992	17.0	31.6	11.9	9.3	8.6	9.5	9.8	9.5	7.7
Central African Customs and Economic Union (UDEAC)	1964	2.3	2.1	1.7	1.0	1.4	1.4	1.4	1.2	0.9
West African Economic and Monetary Union (WAEMU/UEMOA)	1994	13.0	10.3	13.1	13.1	12.7	12.2	13.3	12.9	13.4

Source: World Bank, Africa Development Indicators 2007, table 6.3

Die weitergehende Variante des handelstheoretischen Liberalismus glaubt im Grunde auch gar nicht an die Sinnhaftigkeit von Handelsintegration armer Länder per Freihan-

delsabkommen und schätzt daher die vielfältigen Überlappungen nur als Weg zur Auflösung der RECs. Das erscheint auf den ersten Blick schwer nachvollziehbar, bedenkt man die extrem geringe Größe der meisten nationalen Märkte in Afrika und die fehlenden Möglichkeiten, Skalenökonomie anders als auf integrierten regionalen Märkten zu realisieren. Dennoch ist das Argument im Kern simpel. Zum einen sind auch gemeinsame Märkte kleiner afrikanischer Staaten immer noch winzig, zum anderen wirkt sich eine Zollunion zwischen Staaten, bei denen der Produktivitätsdurchschnitt *durchweg* weit unter Weltniveau liegt, nachteilig aus. Die schwächsten Ökonomien subventionieren die Handelsumlenkung zur Industrie des relativ stärksten, aber immer noch unproduktiven Partners (z. B. Nigeria, Kenia), statt ihre Lieferungen beim billigsten Anbieter auf dem Weltmarkt einzukaufen, und neuer Handel in der Region entsteht kaum. Technisch ausgedrückt: die Nachteile der *trade diversion* übersteigen die *trade creation*. Eine REC macht danach nur Sinn, wenn wenigstens ein Partner am oder über dem Weltmarktdurchschnitt produziert. Nach dieser Doktrin ist etwa die *East African Community* wirtschaftlich ziemlich sinnlos, da auch Kenia als relativ stärkster Partner weit unter Standard produziert. Das Auseinanderbrechen der ersten EAC 1977, dessen ökonomische Hintergrund-Story der Unmut über die Konzentration wirtschaftlicher Vorteile in Kenia war, wäre danach vollkommen rational – und die Neugründung 1999 nur unter der Bedingung eines Ausgleichsmechanismus für Uganda und Tansania (und nun auch Burundi und Ruanda) oder einer gemeinschaftlichen Politik der Industrieansiedlung sinnvoll.

Entwicklungsgemeinschaft SADC?

Das Interessante ist nun, dass es mit der SADC wenigstens eine Regionalgemeinschaft in Afrika gibt, in welcher der weitaus stärkste Partner in Schlüsselsektoren wie etwa der Autoindustrie global einigermaßen konkurrenzfähig ist. Insoweit kann sie theoretisch selbst in marktliberaler Sicht die Anforderung an wirtschaftlich sinnvolle RECs erfüllen, da Handelsumlenkung zugunsten des relativ Stärksten nicht zu übermäßigen Wohlfahrtsverlusten führt.

Wie steht es also um die gesamte SADC, welche die EU-Kommission in einem seltenen Akt von Wirtschafts-Imperialismus kurzerhand für handelspolitisch unbrauchbar erklärt hatte? SADC ist das Akronym für die *Southern African Development Community*. Sie wurde 1992 neu- bzw. umgegründet und umfasst heute 15 Staaten, von denen die meisten auch tatsächlich im südlichen Afrika liegen. Nach den aktuellen Dokumenten stellt sie eine politische, wirtschaftliche und entwicklungsbezogene Gemeinschaft dar, also weit mehr als bloß das, was in der geläufigen englischen Bezeichnung als *Regional Trade Agreement* (RTA) angesprochen wird.

Den umfassenden Entwicklungsanspruch *à la lettre* nehmend, fördert die internationale Gebergemeinschaft seit vielen Jahren die SADC mit erheblichen Mitteln, so auch die deutsche Entwicklungshilfe über die GTZ und die KfW, die nach langem Vorlauf die SADC als völkerrechtlichen Vertragspartner akzeptieren konnte. Die SADC ist also wenigstens rechtlich eine Entwicklungsorganisation – ob finanziell und exekutiv ist die Frage. Nach dem Willen des deutschen Entwicklungsministeriums soll eine intensive

Zusammenarbeit aufrechterhalten werden, obwohl die Kooperation über die Jahre immer wieder von schierer Erschöpfung der auswärtigen Partner ob der Immobilität der SADC-Sekretariate geprägt war. Immerhin hat die SADC einen zweiten politischen Anlauf genommen, der 2001 seinen Niederschlag in einer umfassenden Institutionen-Reform, insbesondere einer Straffung und Zusammenlegung von Funktionen des SADC-Sekretariats in Gaborone gefunden hat.

Der weitergehende Anspruch der SADC, in Konflikten in oder zwischen Mitgliedsstaaten politisch regulierend zu wirken, entpuppt sich rasch als mehr deklamatorisch denn real. Sogenannte SADC-Interventionen in Lesotho 1994 oder dem Kongo 1998 waren de facto nationale Aktionen. Die langjährige Handlungsunfähigkeit und -unwilligkeit der SADC in der Zimbabwe-Frage ist weltweit beobachtet und mit dem Oktroi einer Regierung der „nationalen Einheit" ohne Machtteilung zu Beginn des Jahres 2009 erneut überzeugend belegt worden. Paradoxerweise zeigt diese Handlungsunwilligkeit, lange getarnt als „stille Diplomatie" der ANC-Regierung Südafrikas, die Fortexistenz des Geistes der Frontstaaten-Organisation SADCC, für welche die Solidarität mit den Kampfgenossen ein hohes politisches Gut war. Andere Aktivitäten unter dem 1996 gegründeten sog. *Organ on Politics, Defence and Security Cooperation* (OPDS), erscheinen kaum nennenswert.[1]

Ein weiteres Beispiel ist die Kontrolle der Schwemme von Kleinwaffen, die sich nach dem Ende der Befreiungs- und Bürgerkriege über die Staaten der Region ausgebreitet hatte. Das SADC-Kleinwaffenprotokoll von 2001 sollte die operative Grundlage für eine kontrollierte Eindämmung dieses Problems bilden. Die einzige länderübergreifende Aktion aber, die in großem Umfang zur Einsammlung von Kleinwaffen geführt hat, war offensichtlich die seit 1995 öfter wiederholte Kampagne von Südafrika und Mozambique mit dem Namen *Operation Rachel*, deren Zurechenbarkeit zur SADC höchst fraglich ist, da sie auf einem bilateralen Sicherheitsabkommen beruht.[2]

Schließlich kann das Gebiet des Grenzüberschreitenden Wasserressourcen-Managements erwähnt werden, das aufgrund der zunehmenden Wasserknappheit im südlichen Afrika (besonders in Südafrika selbst) seit langem als sicherheitsrelevant anerkannt wird. Einschlägige SADC-Bemühungen mittels Flussgebietskommissionen und anderen Methoden haben jedoch nach Jahren noch keine operativen Ergebnisse gezeitigt.[3]

Die bereits zurückhaltenden Bewertungen in den drei herausragenden Dissertationen von Adelmann (2007), Vogt (2007) und Qualmann (2008) zur Akteursfähigkeit der SADC in ihren Außenbeziehungen und der Konfliktregelung nach innen können daher in meiner Bewertung verschärft werden: es gibt offenbar kein ergebnisträchtiges externes Handeln, das der SADC sicher zugerechnet werden kann.

---

1 Meine Lektüre der Beispiele in Vogt (2007:190).

2 Siehe Reumann (2006), besonders S. 100ff. mit den dort zitierten Primär- und Sekundärquellen. Die hier präsentierte Bewertung geht jedoch in der Schlüsselfrage der Zurechenbarkeit zur SADC kritisch über ihre Arbeit hinaus.

3 Richter (2009) resümiert die ernüchternde Evidenz hierzu und stellt mit seiner in Kooperation mit der GTZ entstandenen Diplomarbeit eigens einen Ansatz vor, wie durch intelligente Übertragung von anderswo erprobten Methoden der regionalen Kooperation möglicherweise bessere Ergebnisse erzielt werden können.

Die SADC als Wirtschaftsgemeinschaft?

Es bleibt die Funktion der ökonomischen Integration. Ist die SADC in irgendeinem Sinne eine Wirtschaftsgemeinschaft? Auch dies ist überraschend schwer zu beantworten. Leichter ist zu sagen, was die SADC *nicht* ist, wenn wir der üblichen Taxonomie (siehe z. B. Weiß/ Herrmann 2003:244) folgen: Sie ist keine Wirtschaftsunion, die sich auf gemeinsame Wirtschaftspolitiken und Regeln analog etwa dem Maastricht-Vertrag verständigt hätte. Sie ist kein Gemeinsamer Markt, der hinausgehend über freien Warenverkehr die Faktor-Zirkulation liberalisiert und ein gemeinsames Wettbewerbsgebiet und -recht einführt. Dass die SADC eine massive interne Faktorbewegung als Arbeits- und politische Migration aufweist, ist in diesem Ausmaß ungewollt und erklärtermaßen ein Hindernis weiterer planmäßiger Integration. Sie ist keine Währungsgemeinschaft, anders als das CMA, das um die Leitwährung Rand herum organisiert ist. Sie ist ganz sicher keine Zollunion, mit gemeinsamem Außenzoll wie die EU, obwohl sie dies schon 2010 werden möchte. Es gibt in ihrem Innern eine eigene Zollunion, die SACU – seit ihrer Gründung im Jahre 1910 die älteste Zollunion der Welt, mit den fünf Mitgliedern Südafrika und BLNS (Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland).

Nominell ist die SADC gerade als Freihandelszone (*free trade area*, FTA) operational geworden, in denen die Mitglieder sich untereinander weitgehend zollfreien Warenverkehr zugestehen. Nach einer im EPA-Kontext wieder viel diskutierten Bestimmung des GATT (Artikel XXIV) sollte eine Freihandelszone „*substantially all trade*" zollbefreien, landläufig auf 90% veranschlagt. Die SADC strebt ziemlich genau dieses Ziel (85%) im Rahmen des SADC-Handelsprotokolls vom 1.9.2000 an. Die gängige formale Lesart ist daher, dass

> „(die) als besonders bedeutsam angesehene(n), 1996 beschlossene(n) SADC-Freihandelszone … aufgrund von Interessendivergenzen zwischen Südafrika als dominanter Wirtschaftsmacht und den übrigen Mitgliedsländern erst auf dem Gipfeltreffen 2000 *konstituiert* (wurde)." (Meyns 2001:531; meine Hv.)

Als FTA wurde die SADC dann auch am 2.8.2004 gegenüber der WTO notifiziert. Sie ist aber keine. Bezeichnend sind die Berichte vom SADC-Gipfel in Johannesburg im Oktober 2008, auf dem die Freihandelszone gute acht Jahre nach dem formalen Beschluss offiziell „lanciert" wurde. Die Feierlichkeiten wurden zunächst von den Ereignissen in Zimbabwe vollkommen überschattet, da kurz zuvor die Vermittlungsmission von Thabo Mbeki gescheitert war:

> „The launching of the Free Trade Agreement should have been a historic moment in the history of the SADC. Instead the event was a parade largely rained on by Zimbabwe's stalemated political wrangle." (Nevin 2008)

Außerdem hatten Angola, DR Kongo und die gerade wieder aufgenommenen Seychellen klargemacht, dass sie noch mehr Zeit brauchen, um dem FTA beizutreten. Nicht einmal die konstitutionelle Grundlage des FTA war unter den Mitgliedsstaaten unumstritten: ist es das *SADC Trade Protocol* oder der *Regional Indicative Strategic Development Plan* (RISDP), obgleich der Verweis auf letzteren nur ein handelsrechtliches Missverständnis sein konnte (alles nach Nevin 2008 und TRALAC, wie dort zitiert).

So bleibt der aktuellen SADC schließlich nur die Funktion einer Präferenzhandelszone (*Preferential Trade Area* – PTA), in der sich die Mitglieder untereinander nicht Zollfreiheit, aber wenigstens günstigere Bedingungen einräumen, als es der Meistbegünstigung nach WTO-Regeln entspräche. Ob nun PTA oder in näherer Zukunft vielleicht FTA – selbst um die kausal erfolgreiche „Konstitution" eines solchen Handelsraumes nachzuweisen, so zeigt sich rasch, wäre in rigoroser Betrachtung eine äußerst komplexe Methodik abzuarbeiten. In einer vollständigen Betrachtung wäre die abhängige Variable eine stärkere Handelsintegration unter den Mitgliedsländern als die entsprechende Veränderung im Verhältnis zu dritten Handelspartnern. Die wirtschaftliche Relevanz und damit pro tanto die Existenz eines PTA hängt von der alten handelstheoretischen Annahme ab, dass Liberalisierung den Handel befördert. Ein solches Differential kann eine Menge Gründe haben, hier interessiert allein die Elastizität des Handels in Bezug auf die Zollsatzänderung. Es muss nach Zollsenkung nicht nur mehr Handel unter den SADC-Ländern als vorher geben, sondern auch mehr als ein trotz unveränderten Außenzöllen möglicher Handelszuwachs mit EU, USA, Japan oder China.

Die tatsächliche, formale Handelsintegration ist, wie wir gesehen haben, in den meisten afrikanischen RECs relativ gering, in einigen Gemeinschaften offiziell nahe Null.[4] Für die SADC zeigt sie aber ein selbst im afrikanischen Maßstab ganz außerordentliches Bild. Offensichtlich bedingt durch die Öffnung Südafrikas nach dem endgültigen Ende der Apartheid gab es zunächst einen Aufschwung im regionalen Handel auf fast ein Drittel der gesamten Exporte – ein Aufschwung, der die SADC in die Nähe hochintegrierter RECs gerückt hätte, wenn er denn von Dauer gewesen wäre. Tatsächlich war das Gegenteil der Fall. Der Anteil des Gemeinschaftshandels *fiel* nach unseren Berechnungen bis 2005 auf etwa 15%, nach den zitierten Weltbankangaben sogar auf 7,7 %. Die wachsende Integration der meisten SADC-Länder in die Globalisierung vollzog sich hauptsächlich mit dem Rest der Welt.

Damit liegt die SADC nicht am Ende der untersuchten afrikanischen RECs, und noch deutlich vor der um Mitglieder und Einfluss konkurrierenden COMESA. Zudem kann theoretisch die Hypothese aufgestellt werden, dass sich die SADC-Handelspolitik unter widrigen internen Umständen erfolgreich dem Trend zur Übersee-Orientierung ihrer Mitgliedsländer entgegengestellt hat, mit anderen Worten: dass ohne die Umsetzung des *SADC Trade Protocol* die Zahlen noch viel schlechter ausgesehen hätten. Auch das ist jedoch unplausibel. Technisch verfolgt die SADC ihre Handelsliberalisierung in drei bzw. vier Gütergruppen (siehe Lee 2003:113; Vogt 2007:200–201):

- Gruppe A: Schwach zollbelegte Waren, deren Zoll mit dem Protokoll entfallen soll
- Gruppe B: Waren mit mittlerem Zoll, der in 8 Jahren nach Protokoll-Inkraftsetzen entfallen soll
- Gruppe C: Sensitive Produkte bis max. 20 % des SADC-Handels mit höheren Zöllen, allerdings nicht seitens der SACU

4 Das bezieht sich auf den statistisch erfassten Handel. In der Mano River Union z. B. lag der tatsächliche äußerst werthaltige Handel, oder besser Schmuggel, in der betrachteten Periode naturgemäß wesentlich höher. Aber auch in anderen RECs wie der ECOWAS drückt die in Einzelstudien belegte Differenz von formalem und informalem Handel ein Entwicklungspotenzial aus, das regulärer Warenaustausch bei effektiverem Abbau von Zollbarrieren und vor allem nichttarifären Hindernissen hätte.

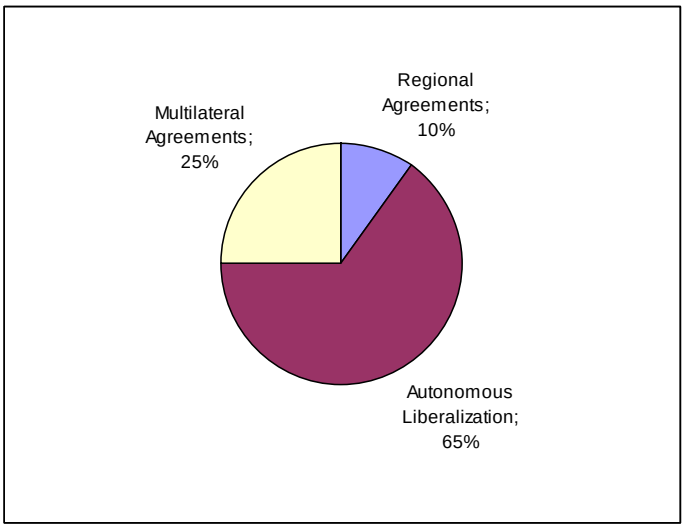
- Sondervereinbarungen für Produkte wie Zucker und Gebrauchtwaren, vor allem für *second hand*-Bekleidung.

Wenn die Liberalisierungen in den Gruppen A und B umgesetzt würden, wäre mit rund 85% des Intra-SADC-Handels ziemlich genau so viel liberalisiert, wie es die herrschende Interpretation des GATT Art. XXIV von einem ordentlichen RTA verlangt. Allerdings ergibt sich hier wieder ein Zurechnungsproblem, da etwa die Hälfte dieser Zollbefreiung auf Güter fällt (Warengruppe A), die schon *vor* dem SADC-Trade Protocol keine oder nur geringe Zölle hatten.

Ferner ist asymmetrisches Vorgehen vereinbart, das sich matrixartig mit der Warengruppen-Einteilung kreuzt. SACU-Mitglieder sowie Non-LDCs und LDCs, die nicht in der SACU sind, müssen jeweils in unterschiedlicher Geschwindigkeit liberalisieren, und alle drei Gruppen zusammen in höherem Tempo untereinander als gegenüber Südafrika. Die praktische Umsetzung weicht gegenüber diesem ohnehin schon gestaffelten Verfahren noch einmal erheblich ab. Und was wichtiger ist: sie bewegt sich bei genauer Betrachtung auch nicht auf dieses Ziel zu, da acht Jahre später festgestellt werden musste, dass nur die unwichtigsten Warengruppen, in denen bisher schon niedrige Zölle (Warengruppe A) vorherrschten, voll liberalisiert wurden. In den anderen bewegt sich bis auf die Vorleistungen der SACU sehr wenig.

Das Zurechnungsproblem können wir in der Staffelung regionale – bilaterale – individuelle Liberalisierung weiter zu systematisieren versuchen. Die Weltbank hat für die 33 wichtigsten Entwicklungsländer berechnet, worauf Zollsenkungen für Importe in diese Länder tatsächlich zurückzuführen sind, die sich in zwei Dekaden handelsgewichtet auf 21% belaufen. Wie die Graphik 3 zeigt, gehen zwei Drittel der Liberalisierungen auf „autonome“ Entscheidungen zurück. Das ist ein gelinder Euphemismus, da hierunter auch Liberalisierungen fallen, zu denen Entwicklungsländer im Rahmen von Strukturanpassungs-Programmen gezwungen worden sind. Es ändert aber nichts daran, dass nur ein Viertel auf Zusagen im Rahmen von GATT-/WTO-Runden und nur gerade ein Zehntel auf regionale Freihandelsabkommen zurückgeht.

Graphik 3: Share of total tariff reduction, by type of Liberalization, 1983–2003



Nach: World Bank 2005:42 und Newfarmer 2006:250 f.

Der Anteil der Handelsliberalisierungen, der ursächlich auf politische Entscheidungen im Rahmen von RECs zurückgeführt werden kann, ist also weltweit schon sehr gering. Man kann nun davon ausgehen, dass er im Rahmen der SADC noch geringer ist. Die gültige Vereinbarung von Präferenz- oder Nullzöllen in der SADC ist offenbar äußerst schleppend, selbst unter der Voraussetzung, dass sie wirklich SADC-präferentiell sind und beispielsweise nicht einfach gesenkte *most favoured nations* (MFN)-Zölle repräsentieren. *Wie* schleppend, müsste noch genauer handelsgewichtet gemessen werden. Es bedeutet wenig, wenn sich die SADC Präferenzzölle in Produktlinien der Weltraumtechnologie zugesteht.

Weiterhin existiert in allen RECs eine beträchtliche Diskrepanz zwischen der formellen Beschlusslage auf Ebene der Regionalorganisation und ihrer Umsetzung (a) in nationale Regelungen. Leider aber sind auch nationale Gesetzbücher geduldig, zu prüfen ist (b) die Umsetzung in Ausführungsbestimmungen und (c) deren effektive Ausführung an allen Zollstellen. Das ist ohne detaillierte Feld-Untersuchungen kaum festzustellen, und – wie Vogt (2007) detailliert dargestellt hat – Beschlüsse auch der obersten SADC-Gremien haben, anders als in der EU, keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung. Sie müssen nicht umgesetzt werden.

Schließlich müssen wir noch einmal auf die *Spaghetti Bowl* zurückkommen. Bei den zahlreichen Überlappungen von Mitgliedschaften fällt im südlichen Afrika allein Mozambique heraus. Mozambique gehört einzig der SADC an, hat also *null* Doppelmitgliedschaften – eine auch sonst in Afrika seltene Situation. Länder mit Mehrfachmitgliedschaften, auch gemeinsamen Mehrfachmitgliedschaften, mögen durchaus Handelsbeschränkungen abbauen, aber ihre Zurechenbarkeit zu einer einzigen REC ist fraglich. Handelt es sich um *ein* Land mit Doppelmitgliedschaft in zwei (oder mehr) ausgewählten RECs – z. B. Tansania in SADC, EAC und früher COMESA, so können Zollsenkungen auch die Anwendung eines gemeinsamen Außentarifs der zweiten oder dritten REC *gegenüber* anderen Staaten im SADC-PTA sein. Da der gemeinsame Außentarif in den meisten RECs nicht weit gediehen ist, mag diese Konstellation in Afrika noch relativ wenig praktische Bedeutung haben. Sie hat aber offensichtlich hohe Bedeutung im südlichen Afrika, durch die eigentümliche Situation, dass die SACU komplett Teil der SADC ist und die Senkung ihres gemeinsamen Außenzolls als *box in the box* gegenüber dem Rest der SADC betreibt. Gehören *zwei oder mehr* SADC-Mitglieder einer weiteren REC an, wird die Zurechnung überdies der *untereinander* gewährten Präferenzen schwierig. Praktisch betrifft das vor allem die Gruppe Malawi, Sambia, Simbabwe, die auch der COMESA angehört.

Außerdem hat es auch in der SADC eine erstaunliche Proliferation von weiteren *bilateralen* Handelsvereinbarungen zwischen einzelnen SADC-Mitgliedern gegeben, nicht etwa einen Rückbau derselben (siehe Lee 2003:96–102). Vogt zählt bis Abschluss seiner Arbeit rund 35 bilaterale Abkommen (Vogt 2007:263). Das ist im Rahmen des Handelsprotokolls auch explizit erlaubt. Die im Rahmen solcher bilateralen Abkommen reduzierten oder erlassenen Zölle/Quoten sind aber insoweit kein Ergebnis der SADC – im Gegenteil: wenn sie trotz der SADC-Mitgliedschaft bilateral geregelt worden sind, liegt die Annahme nahe, dass sie eben nicht allen SADC-Mitgliedern zugute kommen sollten, insbesondere nicht Südafrika. Selbst einzelne SACU-Mitglieder haben besondere bilaterale Abkommen untereinander (z.B. Namibia mit Zimbabwe), verletzen also

den gemeinsamen SACU-Außentarif. Dies ergänzt die Frage der Zurechenbarkeit um eine weitere Dimension. Schließlich wird in der Literatur, gegenläufig zu Zoll-Senkungen, der Aufbau von *non-tariff barriers* (NTB), wie neuen Ursprungsregeln und anderen Handelshemmnissen, beobachtet – deren Zolläquivalent berechnet und von der erreichten Zollsenkung abgezogen werden müsste.

Alle Stufen zusammengerechnet müsste also eine Art SADC-Nettopräferenzzoll, abzüglich aller bi-, tri- oder multilateral gewährten Präferenzen und aller neu errichteten NTBs ermittelt und handelsgewichtet werden. Es ist in der Summe der vorgenannten Faktoren keine besonders gewagte Hypothese, dass die äußerst schwierige empirische Aufschlüsselung dieser Überlappungen zu dem Ergebnis käme, wonach ein Bereich der Liberalisierung, der schon weltweit nur 10 % ausmacht, im Falle dessen, was der SADC kausal zuzurechnen wäre, im nicht mehr messbaren Bereich liegt. Im günstigen Falle kann man annehmen, dass der handelspolitische „Geist" der SADC die dezentrale Präferenzgewährung beflügelt hat und insofern doch indirekt wirksam gewesen ist.

Schließlich wurde drittens eine interessante institutionelle Dimension der Verhandlungen um das SADC-Handelsprotokoll deutlich. Hier verhandelte eine existierende Zollunion, natürlich die SACU, mit einer anderen Gruppe, nämlich den Nicht-SACU-Mitgliedern. Diese Trennung in eine wirkliche und eine virtuelle Teil-REC reproduziert sich offenbar – und das ist der methodisch entscheidende Punkt – bis zum heutigen Tag in der Umsetzung: die SACU hat gegenüber der SADC ihre Verpflichtungen weitgehend erfüllt, aber diese nicht umgekehrt und nicht *untereinander*.

Wir schließen daraus: entgegen allem Anschein ist es nicht sicher, ob die SADC in einem handelspolitisch relevanten Sinne überhaupt schon (oder noch) existiert. Da auch ihr völkerrechtlicher und administrativer Status nach den vorliegenden Darstellungen fragil, mindestens unvollständig ist – keine Personalhoheit, keine supranationale Autorität – erscheint entgegen einem größeren Strang in der Literatur ihre gesamte materielle Existenz fraglich. Der IWF notiert, dass intraregionale Zollsenkung der primäre Fokus von RECs in Afrika sei; von dieser Regel sei gerade die SADC eine Ausnahme, weil sie erhebliche Ressourcen auf regionale Sektorvorhaben (Energie, Infrastruktur) verwendet habe (Yang/Gupta 2005:12). In dem Maße aber, in dem das keine eigenen Gelder sind, sondern Gebermittel, ähnelt die SADC mehr einem rechtlichen Titel, aufgrund dessen die Mitgliedsländer (und ihre Beamten in der SADC-Verwaltung) großzügig Entwicklungshilfe erhalten.

Die Herausforderung des New Regionalism

Nun mag man mit Recht einwenden, dass effektive Regionalintegration ein extrem komplexer Prozess ist und auch auf anderen Kontinenten sehr viel Zeit braucht. Die entscheidende Frage wird sein, ob afrikanische Regionalgemeinschaften wie die SADC diese Zeit haben werden. Zur Beantwortung müssen wir auf den Charakter des *new regionalism* zurückkommen. Außenwirtschaftlich charakterisieren ihn mehrere Besonderheiten. Einmal umfasst er zwei ganz unterschiedliche Typen von Zusammenschlüssen. Die Proliferation von RTAs in den letzten Jahren beruht vor allem auf Handelsabkommen zwischen Regionen, die gar nicht geographisch zusammenhängen – ein Aspekt

dessen, was in der IB-Literatur „Interregionalismus“ genannt wird. Das sieht man schon an der Zahl von 230 RTAs, die nach WTO-Angaben Ende 2008 in Kraft waren.

Sogar aus dem WTO-Sekretariat wurde schon darauf hingewiesen, dass der paradigmatische Wechsel zu interkontinentalen RTAs die wirklichen, geographisch kontingenten Regionalgemeinschaften schwächen könne, wenn deren eigener Integrations-Fortschritt gering ist. Besonders massiv wird diese Bedrohung dadurch, dass viele interregionale Agreements wesentlich umfassender sind als typische Zusammenschlüsse von Entwicklungsländern, weil sie Regeln für Dienstleistungen, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen beinhalten, mit anderen Worten auf sog. *deep integration* abzielen, während RECs wie die SADC oder die meisten anderen in Afrika faktisch bei *shallow integration* stehenbleiben (Burfisher, Robinson et al. 2003; Fiorentino, Verdeja et al. 2007). Und genau diese Gefahr materialisiert sich in den Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten über die *Economic Partnership Agreements*.

Die EPA-Verhandlungen

Die EU verhandelt ein *Economic Partnership Agreement* mit der SADC, aber nicht mit der rechtsförmigen SADC, sondern mit einer genauso genannten Gruppierung ihrer Wahl, der sieben Länder, seit März 2007 mit Südafrika wieder acht Länder, angehören. Ob es diese, nennen wir sie die Rumpf-SADC, als Handelspartner wirklich geben wird, ist ebenfalls noch nicht ausgemacht. Sie verhandelt zwar mit Brüssel nichts weniger als eine Zollunion auf der Grundlage weitgehend reziproker präferentieller Handelsbeziehungen, aber die Meinungen über das voraussichtliche Resultat gehen auseinander.

Der Druck eines rechtsgültigen und materiell wichtigen Handelsabkommens mit Dritten, darunter der EU, kann den Druck auf die tatsächliche Umsetzung von Regionalintegration massiv erhöhen, also genau das erreichen, was der gesamten SADC-14 nie gelungen ist. Damit kann die EU im günstigen Falle wie die Hegelsche List der Geschichte wirken und aus der „SADC“ mit 14 (nach dem Wiedereintritt der Seychellen: 15) Mitgliedern eine reelle SADC mit 8 Mitgliedern machen (McCarthy 2008). Die SADC hat jedoch unabhängig von dem EPA ein ungelöstes generelles Problem, das dazu führen kann, dass auch die Rumpf-SADC gar nicht erst das Licht der Welt erblickt – die handelspolitische Behandlung des Entwicklungsabstandes zwischen LDCs und Non-LDCs, und vor allem im Verhältnis von Südafrika zum Rest der Gruppe. Dieser Abstand erzeugt ganz unterschiedliche Schutzbedürfnisse nach außen, deren einfache Befriedigung bei einem identischen Außenzolltarif ausgeschlossen ist. Nach innen beruhen alle funktionierenden Zollunionen (und Nationalstaaten) auf dem Prinzip des regionalen, sektoralen oder sozialen Interessenausgleichs zwischen industriell Stärkeren und Schwächeren. Wir wissen in diesem Sinne um das konstituierende sog. Grundgeschäft der Europäischen Wirtschafts-Gemeinschaft. Südafrika leistet diesen Ausgleich – aber nur im Rahmen des gemeinsamen Einnahmen-Pools der kleineren SACU. Mit dem EPA-Abkommen würde die finanzielle Herausforderung unweigerlich größer, und sie ist *doppelter* Natur: einmal die Entschädigung für die gesunkenen Zolleinnahmen aus EU-Importen zu kompensieren, und darüber hinaus für den ggf. entwicklungshemmenden Effekt einer Zollstruktur, die nicht dem Entwicklungsinteresse der Mehrzahl der

SADC-8 entspricht, sondern im wesentlichen dem Südafrikas. Die Alternative besteht in einer gemeinsamen regionalen Industriepolitik, die Entwicklungsunterschiede proaktiv durch eine Nivellierung der industriellen Landschaft abzubauen versucht. Die Tatsache, dass Südafrika seine neue Industriepolitik 2007 unilateral verkündet und keine regionale Dimension darin eingebaut hat, spricht allerdings dagegen, dass dort die Herausforderung in ihrem ganzen Umfang schon erkannt worden ist. Außerdem sind die Voraussetzungen für eine flexible Industriepolitik durch die konkreten EPA-Vorgaben aus Brüssel noch deutlich reduziert worden (siehe Asche 2008:84ff.).

Nominell verhandelt die EU also mit der Rumpf-SADC „nur" ein Entwicklungs- und Handelsabkommen ihr gegenüber. Faktisch geht es um nicht weniger als die Existenzfrage von Regionalintegration im südlichen Afrika – ein Ausschnitt der größeren Fragestellung, ob Afrika überhaupt zu effektiven regionalen Wirtschaftsgemeinschaften gelangen oder gleich in ein weitgehend liberalisiertes, von MFN-Tarifen bestimmtes Globalisierungs-Umfeld hineingezogen wird. Die Effektivität von Gebilden des Neuen Regionalismus wird auch auf allgemeinpolitischer Ebene oft sehr ungeduldig kritisiert, z. B. in der Konfliktregulierung. Doch die Herausforderungen auf dem Weg zu regionaler Wirtschafts-Integration sind eher noch größer, und das Vorgehen der Europäischen Kommission in den EPA-Verhandlungen trägt dazu wesentlich bei. So erweist sich für die EU-Afrikastrategie genau das, was Peter Molt verschiedentlich mit Bezug auf andere ihrer Komponenten wie die Budgethilfe kritisiert hat. Es ist eine Strategie,

> „die zwar die ‚ownership' der Partner betont, ihnen jedoch ein Politikkonzept aufdrängt, das tief in die gesellschaftlichen und politischen Strukturen eingreift, ohne dass es das Erreichen der gesetzten Ziele garantieren kann." (Molt 2007: 38)

The spatial turn, oder: der Geist der SADC

Die Tatsache, dass die SADC praktisch keine materielle Existenz hat, darf nicht mit der anderen Aussage verwechselt werden, sie für völlig fiktiv zu halten. Im Negativen existiert die SADC als Klientel- und Patronagesystem zweiter Ordnung, das eine in Mitgliedsländern dominierende neopatrimoniale Belehnung auf die internationale Ebene hebt. Wie Collier pointiert hervorgehoben hat und Vogt (2006:349–351) ausführt, sind typische Erscheinungen wie multiple Mitgliedschaften und äußerst zurückhaltende Beitragszahlung hierfür system-rational und Leistungen der internationalen Entwicklungshilfe notwendige Ressourcen.

Doch auch im Positiven beziehen sich viele einzelne Aktionen und Initiativen, die in und zwischen SADC-Ländern durchgeführt werden und die sämtlich *nicht* durch die SADC initiiert und implementiert werden, in ihrer öffentlichen Begründung auf die SADC. Gemeinsame Kleinwaffenkontrolle und gemeinsames Wasserressourcen-Management erfolgen nicht im Geiste, sagen wir: der Zollunion SACU und nicht ausschließlich mit dem Ziel bilateraler Gemeinschaftlichkeit, auch wenn in der Praxis die Ressourcen weitgehend Entwicklungsgelder sind und die Durchführung tatsächlich bilateral erfolgt. Sie erfolgen *im Geiste* der SADC. SADC-Wahlbeobachter haben eine wichtige Rolle darin gespielt, dass die Wahlen in Zimbabwe, zu denen sonst keine Beobachter zugelassen waren, nicht völlig irregulär verlaufen sind. Die SADC existiert mithin als

gemeinsamer politischer Raum, im Sinne eines legitimatorischen Bezugsrahmens für länderübergreifende Initiativen.

Leider gibt gerade die Auseinandersetzung mit dem Mugabe-Regime in Zimbabwe einen wesentlichen Hinweis darauf, *wo* in einem raum-zeitlichen Kontinuum die SADC zur Zeit ihren Ort hat. Gerade wenn man die zwiespältige Rolle der britischen Regierungen in der Frage des weißen Farmbesitzes in Zimbabwe in Rechnung stellt, so bleibt der Umgang der südafrikanischen Regierung mit Zimbabwe seinerseits von der antikolonialistischen Solidarität des ANC mit den alten Verbündeten im Kampf gegen die weiße Apartheid bestimmt. Nehmen wir nun hinzu, dass in der rezenten Wirtschaftsgeographie der SADC die besonders schleppende Umsetzung der Freihandelszone dadurch mitbestimmt ist, dass alte Frontstaaten nicht den südafrikanischen Wirtschafts-Mächten, gegen die man einst gekämpft hatte, die volle Dominanz einräumen wollen, ohne dafür solche Kompensationen zu bekommen, wie sie bisher nur die Mitglieder der alten kolonialen SACU einstreichen. Mit anderen Worten: gerade in dem, was für den handelspolitischen Kern der SADC gehalten wird, existiert der gleiche antikoloniale/anti-Apartheid Reflex in modernisierter Form.

Damit wird klarer, wo die politische Kultur der SADC in Raum und Zeit zu verorten ist. Im Sinne einer raum-zeitlichen Flexion lebt sie im Wesentlichen in der alten antikolonialen, Anti-Apartheid-Vergangenheit ihrer Vorläuferorganisation SADCC, aber mit den entscheidenden Modifikationen, dass die gegenwärtige Regierung des einstigen Gegners Südafrikas seit gut einem Jahrzehnt von der einst unterdrückten Mehrheit gestellt wird und der andere Gegner, die Klasse der weißen Farmer in Zimbabwe, längst zugunsten einer kleptokratischen Staatsklasse dezimiert ist. Eine solche zwischen imaginierter Vergangenheit und Gegenwart oszillierende Regionalgemeinschaft ist offensichtlich ein extrem fragiles Gebilde.

Was ist die Schlussfolgerung für die übergreifende Frage nach handlungsfähigen supranationalen Subjekten proaktiver Wirtschaftspolitik und -integration in Afrika? Offenkundig befindet sich das südliche Afrika ebenso wie die anderen Regionen des Kontinents an einer Wegscheide (siehe die Beiträge in Bertelsmann-Scott et al. (2006) und Bösl et al. (2007)). Wenn die politischen Entscheidungsträger der SADC in die bedrohliche Gegenwart zurückfinden und die realen Herausforderungen einer regionalen Agrar- und Industriepolitik annehmen, können die interregionalen Handelsverhandlungen, besonders das EU-EPA, sogar katalytisch für eine viel tiefere Integration wirken. Wenn nicht, ist die Gefahr der außengeleiteten Atomisierung der Region groß.

Nachbemerkung: Der Autor dankt Mareike Meyn, ODI London, für Kritik und konstruktive Ergänzungen zum Manuskript.

Literatur

Adelmann, M. (2007). SADC – An Actor in International Relations? The External Relations of the Southern African Development Community. Freiburg i. B.

Asche, Helmut (2008). Preserving Africa's economic policy space in trade negotiations. In: Negotiating Regions: The EU, Africa and the Economic Partnership Agreements. H. Asche and U. Engel (eds). Leipzig, Leipziger Universitätsverlag: 79–108.

Bertelsmann-Scott, T. and P. Draper, Eds. (2006). Regional Integration and Economic Partnership Agreements. Southern Africa at the Crossroads. Johannesburg, SAIIA.

Bösl, A., W. Breytenbach, et al., (eds) (2007). Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook. TRALAC Yearbook. Stellenbosch, Trade Law Centre for Southern Africa (tralac).

Burfisher, M. E., S. Robinson, et al. (2003). Regionalism: Old and New, Theory and Practice. IATRC Conference. Capri / Italy

Collier, Paul (2007). The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It, Oxford..

Fiorentino, R. V., L. Verdeja, et al. (2007). The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update. Geneva, WTO.

Hofmeier, Rolf (2001): Stichwort CEMAC, in J. E. Mabe, Das Afrika-Lexikon, Stuttgart.

Lee, Margaret C. (2003). Political Economy of Regionalism in Southern Africa. Cape Town.

McCarthy, Colin (2008). The SADC/SACU interplay in EPA negotiations – A variation on the old theme of integrating unequal economies. In: Negotiating Regions: The EU, Africa and the Economic Partnership Agreements. H. Asche and U. Engel (eds). Leipzig: 109–130.

Meyns, Peter (2001): Stichwort SADC, in J. E. Mabe, Das Afrika-Lexikon, Stuttgart.

Molt, Peter (2007). Zur Afrikastrategie der Europäischen Union, APuZ, Nr. 48/2007: 33–38.

Nevin, Tom (2008). Regional integration a step closer. African Business, October 2008: 46–47.

Newfarmer, Richard (ed.) (2006). Trade, Doha, and Development : A Window into the Issues, World Bank, Washington DC.

Prieß, Hans-Joachim / Berrisch, Georg (2003). WTO-Handbuch, München.

Qualmann, Regine (2008). South Africa's Reintegration into World and Regional Markets:
Trade Liberalization and Emerging Patterns in the Post-Apartheid Era. Baden-Baden, Nomos.

Reumann, Miriam (2006). Kleinwaffenkontrolle im Südlichen Afrika, Magisterarbeit, Univ. Leipzig.

Richter, Björn (2009). Grenzüberschreitendes Wassermanagement in der Southern African Development Community (SADC)-Region, Diplomarbeit, Berlin

Schiff, Maurice / Winters, Alan (2003). Regional Integration and Development, World Bank, Washington DC.

UNCTAD, Trade and Development Report 2007. Regional Cooperation for Development, Geneva.

Vogt, Jörgen (2007). Die regionale Integration des südlichen Afrikas, Baden-Baden.

Weiß, W. and C. Herrmann (2003). Welthandelsrecht. München.

World Bank (2005). Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development. Wash. DC.

Yang, Yongzheng / Gupta, Sanjeev (2005). Regional Trade Agreements in Africa, Special Issues Paper, IMF Washington DC.